

Conseil de sécurité

Distr. générale
18 mai 2007
Français
Original : anglais

Lettre datée du 18 mai 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Me référant à un échange de lettres qui a eu lieu en octobre 2004 entre mon prédécesseur et le Président du Conseil de sécurité (S/2004/797 et S/2004/858) au sujet de la prorogation du mandat du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (BNUAO) pour une période de trois ans allant du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2007, et prévoyait l'établissement d'un bilan d'étape en juillet 2006, je vous fais tenir ci-joint un rapport établi par un consultant indépendant désigné par le BNUAO en concertation avec le Bureau des services de contrôle interne (voir annexe).

Ce rapport rend compte d'une étude des activités du BNUAO et des résultats qu'il a obtenus**,** réalisée durant la période allant du 22 septembre au 30 novembre 2006, à laquelle le consultant a travaillé tant au Siège de l'ONU, à New York, qu'au siège du BNUAO, à Dakar.

L'étude traite des progrès accomplis par le Bureau dans l'exercice des fonctions qui lui sont dévolues en vertu du mandat figurant dans l'annexe à la lettre datée du 14 décembre 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par mon prédécesseur (S/2005/16), ainsi que de la manière dont il s'est acquitté des tâches supplémentaires que lui a confiées le Conseil de sécurité. Elle tient compte des appréciations portées sur les activités du Bureau par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et par ses autres partenaires principaux dans la sous-région, notamment les organismes des Nations Unies qui ont des bureaux régionaux en Afrique de l'Ouest. Je tiens à souligner que le Bureau, dirigé par mon Représentant spécial, M. Ahmadou Ould-Abdallah, a bénéficié du soutien sans réserve du Gouvernement du pays hôte (le Sénégal).

Je tiens aussi à informer les membres du Conseil de sécurité que dans le but de rendre aussi utile que possible la contribution que les organismes des Nations Unies apportent collectivement à l'amélioration de la situation en Afrique de l'Ouest, en particulier dans le domaine de la paix et de la sécurité, des mesures sont actuellement prises pour régler les questions fondamentales soulevées par le consultant quant aux moyens de mieux tirer parti de la synergie et de la complémentarité des interventions de ces organismes dans la sous-région, en particulier de celles du Département des affaires politiques et du BNUAO.

Je vous serais obligé de bien vouloir porter la présente lettre, ainsi que son annexe, à l'attention des membres du Conseil.

(*Signé*) **Ban** Ki-moon

07-34477 (F) 220507 220507



Annexe

Étude indépendante du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest

Viabilité de la formule dont procède le Bureau et contexte de son action

1. Le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (BNUAO)[1], qui est aussi le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest, a été créé à Dakar pour une période initiale de trois ans, comme suite à une recommandation figurant dans le rapport de la Mission interinstitutions en Afrique de l'Ouest, qui a eu lieu du 6 au 27 mars 2001, à savoir qu'il convenait « de créer un mécanisme de consultations systématiques et régulières entre les organismes des Nations Unies afin de définir des politiques et stratégies nationales et sous-régionales et de les harmoniser » (S/2001/434), recommandation concrétisée ensuite par un échange de lettres entre le Secrétaire général et le Président du Conseil de sécurité (S/2001/1128 et S/2001/1129).

2. La présente étude indépendante[2] est le bilan d'étape envisagé dans une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (S/2004/797), dans laquelle celui-ci recommandait au Conseil de proroger le mandat du BNUAO jusqu'à la fin de 2007. Les buts assignés à l'étude indépendante étaient les suivants :

a) Faire le point des résultats obtenus et des progrès accomplis;

b) Déterminer quels sont les atouts du BNUAO, les difficultés qu'il rencontre, les risques inhérents à son rôle et les possibilités d'action qui s'offrent à lui;

c) Mettre en évidence ses pratiques les plus positives et dresser le bilan de son expérience;

d) Faire des recommandations sur les grandes orientations et sur les méthodes que le Bureau devrait suivre à l'avenir.

3. Le BNUAO a vocation à promouvoir la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest. La sous-région a été le théâtre de maints conflits au cours des 20 dernières années, et les sources de conflits y restent nombreuses. L'idée dont procède la création du Bureau est qu'il faut s'attaquer dans une optique sous-régionale aux problèmes et aux sources de conflits qui transcendent les frontières nationales, en

____

[1] Le BNUAO est un bureau hors Siège du Département des affaires politiques. Sa création a été la première tentative de décentralisation régionale du Département. Bien qu'il soit financé par les crédits inscrits au budget ordinaire de l'ONU pour les missions politiques spéciales, le Bureau ne relève pas à proprement parler de la catégorie des missions spéciales. Son mandat actuel est défini dans l'annexe à une lettre adressée le 14 décembre 2004 au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (S/2005/16) (voir aussi http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/205/19/PDF/N0520519.pdf?OpenElement).

[2] L'étude a été réalisée durant la période allant du 22 septembre au 30 novembre 2006, principalement à New York et à Dakar; elle a nécessité de courts voyages en Guinée et au Ghana. Les principales réalisations à l'actif du Bureau avant la prorogation de son mandat sont récapitulées dans une étude interne réalisée par le BNUAO (voir S/2004/797, annexe, par. 52).

tirant parti de tous les moyens dont le système des Nations Unies dispose dans la sous-région.

4. Plusieurs missions politiques spéciales et missions de maintien de la paix des Nations Unies se déroulent actuellement dans la sous-région[3], mais chacune d'entre elles traite de problèmes à l'échelle d'un seul pays. Or, nombre de ces problèmes débordent les frontières, et un conflit qui survient dans un pays donné peut entraîner des troubles chez ses voisins. Le BNUAO ayant compétence à l'échelle sous-régionale, il est en position d'aborder les problèmes politiques et les causes des conflits sous un angle nouveau.

Complémentarité du rôle du Bureau

5. L'ONU s'emploie, dans le monde entier, à prévenir les conflits et à consolider la paix. Elle intervient essentiellement à deux niveaux, le niveau mondial et celui des pays; au niveau national, ses moyens d'intervention sont les équipes de pays et, dans certains cas, des missions politiques spéciales ou des missions de maintien de la paix; à l'échelle mondiale, elle exerce son action depuis le Siège par l'entremise du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix et de la Commission de consolidation de la paix, récemment instituée.

6. Structure décentralisée sise dans une sous-région, le BNUAO confère une dimension nouvelle et intéressante à l'action de l'Organisation. Certes, les équipes de pays et les missions politiques spéciales se trouvent aux prises avec toutes sortes de questions et problèmes qui relèvent de la prévention des conflits et de la promotion de la paix. Cependant, si compétents et habiles qu'en soient les hauts responsables, les équipes et les missions ne sont pas à même de faire face à tous les problèmes qui se posent dans un pays donné, et doivent nuancer leurs prises de position pour ne pas compromettre leurs relations de travail avec le gouvernement du pays hôte et les autres parties concernées. De plus, les problèmes qu'elles s'efforcent de résoudre, si importants qu'ils soient localement, peuvent ne pas l'être suffisamment dans une perspective mondiale pour retenir l'attention, et encore moins justifier l'intervention, des départements qui, depuis le Siège, s'occupent de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Il y a ainsi un vide entre le domaine dans lequel les équipes de pays et les missions peuvent exercer concrètement leur compétence et le domaine dont relèvent les questions qui méritent l'attention ou justifient l'intervention des départements du Siège. Le BNUAO a vocation à aider à combler ce vide pour la sous-région de l'Afrique de l'Ouest.

7. L'idée que les équipes de pays des Nations Unies[4] pourraient désormais s'appuyer sur des structures sous-régionales telles que le BNUAO pour mieux s'acquitter de la partie de leur mandat qui touche le règlement des problèmes politiques et la prévention des conflits est une idée neuve et séduisante. Une équipe de pays, une mission politique spéciale ou une unité du Siège gagnerait beaucoup en efficacité si elle pouvait appuyer son action dans un pays donné sur les moyens d'analyse politique et de réflexion d'une structure qui serait d'autant mieux à même d'exercer ses bons offices que sans être implantée dans le pays considéré, elle en

---

[3] En Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, au Libéria et en Sierra Leone.

[4] En particulier si la composition de ces équipes est arrêtée selon les recommandations du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies.

serait géographiquement proche, comme elle se serait des autres pays de la sous-région. La formule présente l'avantage de permettre à l'équipe de pays, à la mission politique spéciale ou à l'unité du Siège non seulement de tirer parti de ressources intellectuelles et de conseils supplémentaires, mais encore de tâter le terrain avant de poursuivre une idée ou de prendre une initiative. Ces ressources supplémentaires pourraient être utilement mises à contribution dans les cas où il serait contre-indiqué que l'équipe des Nations Unies présente sur le terrain prenne le risque de se mêler de trop près d'un conflit politique local[5].

8. L'envoi d'un représentant spécial du Secrétaire général sur les lieux d'un conflit est une pratique presque aussi vieille que l'Organisation. Cependant, le BNUAO était, en septembre 2006, la seule unité dirigée par un représentant spécial ayant vocation à prévenir les conflits et consolider la paix à l'échelle d'une sous-région[6]. Le Bureau représente donc une formule qui a encore un caractère expérimental, mais qui a le potentiel d'enrichir notablement la panoplie des moyens dont le Secrétariat et la communauté internationale disposent pour prévenir les conflits et consolider la paix. Cette expérience mérite d'être suivie attentivement, et il importe d'analyser les enseignements qui s'en dégagent. Ce travail de réflexion n'a pas encore été entrepris, et il semble que ni le Département des affaires politiques, qui est le département de tutelle du BNUAO, ni le Département des opérations de maintien de la paix, qui l'administre, ne s'en soient sérieusement préoccupés.

9. Le Département des affaires politiques est doté d'un groupe de la planification, mais les responsables de ce groupe admettent que, jusqu'à présent, celui-ci s'est occupé surtout de mettre en place des moyens de facilitation de la médiation, comme le veut son mandat, et n'a donc guère eu le temps de préparer l'avenir, en s'appuyant sur une analyse de l'expérience du Bureau. À la différence du Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques ne s'est pas doté d'un système d'analyse systématique des enseignements à tirer de l'expérience, et c'est peut-être là une sage décision étant donné la nature des questions dont il est appelé à traiter. Néanmoins, le fait que le Département ne semble pas avoir défini la méthode à suivre pour recueillir et analyser les données d'expérience issues des missions, relever les enseignements qui s'en dégagent et les diffuser avec la discrétion voulue parmi ses fonctionnaires[7] mérite d'être signalé et limite fâcheusement l'utilité d'une structure sous-régionale telle que le BNUAO.

10. Une structure de décentralisée comme le BNUAO n'a de raison d'être que si certaines fonctions centrales sont exercées convenablement. Il semble qu'au nombre de ces fonctions devrait figurer la constitution d'une mémoire institutionnelle offrant un accès facile aux analyses dont ont fait l'objet des situations passées et aux conclusions qui s'en dégagent quant à la validité de la démarche suivie par l'ONU et la communauté internationale pour faire face à telle ou telle situation. De ce qui a pu

---

[5] Ce risque est évoqué dans une publication de l'UNITAR sur le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général, intitulée « On being an SRSG ».

[6] Un projet de mandat a été établi pour un bureau analogue qui aurait compétence pour l'Asie de l'Est et serait sis à Singapour; l'équipe chargée de l'étude croit savoir que le Département des affaires politiques compte ouvrir ce bureau à brève échéance. La création d'un autre bureau est envisagée pour l'Afrique centrale (région des Grands Lacs).

[7] Le Département des affaires politiques n'a pas non plus défini les modalités selon lesquelles il pourrait faire profiter les organismes des Nations Unies et la communauté internationale de ces enseignements.

être constaté dans les limites de la présente étude quant au fonctionnement du Département des affaires politiques et du BNUAO, il ressort que le Département comme le Bureau devraient s'attacher davantage à exploiter les résultats d'analyses de suivi et d'évaluations, en vue d'améliorer leur performance. Si une étude plus approfondie venait à confirmer cette première impression, il serait sans doute indiqué que le Département des affaires politiques et le BNUAO prennent des mesures correctives, avec le concours du Bureau des services de contrôle interne (BSCI).

Définir des attentes réalistes

11. La présente étude était censée traiter du bien-fondé des choix stratégiques du BNUAO et établir dans quelle mesure ses activités sont conformes à ces choix. Or, il apparaît prématuré de se prononcer définitivement sur ces questions, et ce pour plusieurs raisons. La première est qu'une structure comme le BNUAO, dont la création procède d'une idée neuve, présente nécessairement un caractère expérimental, et que le Bureau, pour agir utilement dans son domaine de compétence – les affaires politiques et la prévention des conflits – doit être à même de répondre à des situations nouvelles, ce qui implique qu'il suive une stratégie suffisamment souple. La deuxième est qu'un bureau qui a vocation à exercer ses bons offices doit faire preuve d'un certain opportunisme pour adapter son action à mesure que surgissent de nouveaux problèmes politiques ou que se présentent de nouvelles menaces de conflit, sous l'effet de forces auxquelles il ne peut rien. De fait, l'utilité du Bureau dépend pour une part de son aptitude à réagir rapidement et judicieusement à des situations qui surviennent à l'improviste.

12. La troisième raison, et la plus importante, pour laquelle il est encore trop tôt pour se prononcer est que personne n'a encore défini ce qu'il est réaliste d'attendre du Bureau. Les départements compétents du Siège et les États Membres intéressés pourraient combler cette lacune en définissant plus précisément le mandat du Bureau pour les phases à venir de son existence. Ce travail pourrait s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus large sur les résultats qu'il est raisonnable d'attendre des missions politiques spéciales et des missions de bons offices des Nations Unies, ainsi que des activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix, à l'échelle mondiale, à l'échelle des sous-régions et au niveau des pays. Il semble qu'une telle réflexion soit la suite logique de l'audit récent du BSCI consacré à la gestion des missions politiques spéciales par le Département des affaires politiques[8].

13. Il aurait fallu que l'expérience tentée avec le BNUAO soit suivie, au moyen de quelques indicateurs simples, ce qui n'a malheureusement pas été fait. Il n'est pas indispensable de recourir à des indicateurs quantitatifs[9], encore que ceux-ci, s'il est possible de les calculer à peu de frais, soient bien entendu préférables. En outre, il faut se garder de vouloir mesurer ce qui n'est pas mesurable[10], en particulier lorsque

---

[8] A/61/357.

[9] Voir E/AC.51/2006/4.

[10] « La première démarche, qui est légitime mais a ses limites, consiste à mesurer ce qui peut l'être facilement. La deuxième, qui donne des résultats aberrants, consiste à laisser de côté ce qui n'est pas mesurable ou à lui attribuer une valeur arbitraire. La troisième démarche, qui procède à de l'aveuglement, consiste à postuler que ce qui n'est pas aisément mesurable n'a pas vraiment d'importance. La quatrième, proprement suicidaire, consiste à affirmer que ce qui n'est pas facilement mesurable n'existe pas » (Daniel Yankelovich).

sont en jeu des questions aussi importantes que la prévention des conflits et la consolidation de la paix. Ce qu'il faut maintenant, c'est que des praticiens confirmés de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix se concertent pour proposer quelques indicateurs fondamentaux, d'ordre qualitatif, ou inspirés par l'expérience, sur lesquels puisse s'appuyer le suivi des résultats de l'action du BNUAO.

Définir les axes stratégiques du mandat du Bureau

14. Le BNUAO s'est conformé à son mandat, qui consiste à accroître la contribution que l'ONU apporte à la réalisation des objectifs prioritaires de l'Afrique de l'Ouest dans le domaine de la paix et de la sécurité, en s'acquittant des cinq fonctions qui lui sont assignées. Cependant, la présente étude était censée aussi apporter des réponses aux questions suivantes : comment le BNUAO s'y est-il pris pour définir les grandes orientations qui guident son action? Le Bureau a-t-il su trouver son « créneau », c'est-à-dire le domaine où lui-même, de par sa position dans le système des Nations Unies, ou l'Organisation, sont particulièrement bien placés pour agir dans la sous-région? Quel a été le moteur de cette planification stratégique? Cependant, il n'est pas certain que ces questions soient celles auxquelles il importe vraiment de répondre à ce stade.

15. Aujourd'hui, la planification stratégique n'a plus la cote dont elle jouissait dans les années 60, parce qu'on s'est rendu compte que la planification stratégique et la réflexion stratégique étaient deux choses bien différentes. Planifier, c'est d'abord faire un travail d'analyse, et c'est ensuite définir les étapes à franchir pour atteindre tel objectif et préciser les résultats attendus. La réflexion stratégique, quant à elle, est avant tout un travail de synthèse, qui demande de l'intuition et de la créativité. La réflexion stratégique doit pouvoir s'exercer, au sein de l'Organisation, sans contrainte temporelle ni spatiale, et déboucher sur une vue d'ensemble cohérente dont se dégagent les grandes orientations à suivre[11]. À ce stade, la place que tient la planification dans le fonctionnement du Bureau reste difficile à cerner, et il est d'ailleurs permis de se demander s'il en a vraiment besoin; en revanche, divers signes indiquent qu'il pratique la réflexion stratégique.

16. Le choix des situations où le Bureau exerce ses bons offices est dans une large mesure guidé par le Cabinet du Secrétaire général, comme il se doit. Le choix des études de fond qu'il a entreprises et l'usage qu'il en fait procèdent manifestement d'une réflexion stratégique. Le Conseil de sécurité ayant recommandé, à l'issue de sa tournée en Afrique de l'Ouest, que le BNUAO étudie les problèmes transfrontières, celui-ci, en concertation avec les organismes des Nations Unies présents dans la sous-région et les missions de maintien de la paix qui y sont déployées, a établi un rapport où figure une matrice indiquant à quel organisme ou partenaire il appartient d'agir dans chaque cas. Le Bureau a ensuite entrepris d'étudier certaines des questions soulevées dans le rapport, notamment celle du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion des combattants et celle du chômage des jeunes.

---

[11] Voir Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning* (Free Press), 1994.

17. Le rapport sur le chômage des jeunes[12] traite, entre autres questions, de la nécessité de conférer une plus grande transparence à l'activité des entreprises, de l'utilité d'organiser une formation professionnelle à l'entretien des téléphones portables et de l'importance des filières d'apprentissage. Parallèlement à cette étude, ou dans son prolongement, le Bureau a entrepris diverses activités de mobilisation, s'est assuré le concours des donateurs intéressés et a établi des relations de travail avec le Réseau pour l'emploi des jeunes, créé conjointement par l'Organisation internationale du Travail, l'ONU et la Banque mondiale à la suite du Sommet du Millénaire; le Réseau a son secrétariat à Genève. Il semble que le BNUAO s'emploie avec une patiente détermination à faire admettre par les divers acteurs présents dans la région que le chômage des jeunes compte parmi les facteurs qui aggravent les risques de conflit; il favorise ainsi l'harmonisation progressive de l'action menée dans la sous-région par les gouvernements, les instances qui représentent la société civile et la communauté internationale, y compris les équipes de pays des Nations Unies[13]. Dans le cadre de la stratégie souple qui est la sienne, le Bureau a entrepris d'étudier les incidences que l'urbanisation rapide peut avoir sur la sécurité dans la sous-région. Sans anticiper les résultats de cette étude, il est permis de penser qu'il y a effectivement là un danger naissant pour la sécurité de l'Afrique de l'Ouest.

18. Il semble que les études réalisées par le Bureau commencent à influencer la façon de voir, et donc les priorités, non seulement de ses partenaires du système des Nations Unies, mais aussi des gouvernements des États de la sous-région, des représentants de la société civile, et de la communauté internationale, y compris quelques grandes organisations non gouvernementales. Ces études ne suivent pas nécessairement des pistes de recherche radicalement nouvelles, ce qui limite les risques de chevauchement avec les travaux d'organismes des Nations Unies dont la compétence dans les domaines étudiés est solidement établie. L'originalité et l'importance des études réalisées par le Bureau tiennent à ce qu'elles s'appuient sur des analyses mobilisatrices portant sur des expériences menées dans des conditions rigoureuses, dont les résultats peuvent être exploités pour harmoniser les méthodes suivies par les différents partenaires et enrichir la liste des questions qui sont à l'ordre du jour de la sous-région pour la prévention des conflits.

19. Le BNUAO affirme que son rôle consiste à recenser les problèmes naissants qui intéressent la prévention des conflits dans la sous-région, à attirer l'attention sur des questions précises et à rechercher des solutions concrètes. Il attribue les résultats

---

[12] Le rapport peut être consulté sur le site Web du BNUAO (http://www.un.org/unowa/unowa/studies/yunemp-v2-en.pdf).

[13] Grâce à un financement bilatéral, le Réseau pour l'emploi des jeunes a pu détacher pour une longue période auprès du BNUAO un spécialiste du chômage des jeunes, chargé du suivi de l'action menée par le Bureau pour promouvoir l'emploi des jeunes. Cette initiative témoigne certes de la confiance que le Bureau inspire aux donateurs bilatéraux, mais signale aussi peut-être un danger que le Bureau se doit d'éviter. En effet, le BNUAO n'a pas vocation opérationnelle, et ne doit pas se lancer dans des activités pour lesquelles il n'est pas équipé. Pour exercer convenablement le rôle complémentaire qui est le sien, le Bureau doit notamment savoir tirer judicieusement parti des analyses mobilisatrices, c'est-à-dire être capable de cerner les problèmes, de faire en sorte qu'ils trouvent un écho cohérent et concret dans les programmes des organismes d'exécution, et de les porter à l'attention des instances de réflexion. Le Bureau, lorsqu'il soulève un problème, ne doit pas entreprendre inconsidérément d'y remédier par lui-même. Il lui faut à cet égard trouver la juste mesure, et c'est là un aspect de son fonctionnement que les études qui lui seront consacrées à l'avenir devront examiner attentivement.

qu'il obtient à cet égard à l'action qu'il mène pour améliorer la coordination et développer les échanges d'informations, et surtout favoriser une démarche harmonisée à l'échelle de la sous-région. Il semble que le Bureau s'emploie effectivement à acquérir et à exercer certaines au moins des compétences dont il a besoin pour faire face aux problèmes actuels ou naissants liés à la prévention des crises et au relèvement des pays touchés par une crise.

20. Tout semble indiquer que jusqu'à présent, le BNUAO a exercé ses bons offices avec beaucoup d'efficacité. Cependant, les échanges qu'il a à cet égard avec le Siège, et le soutien qu'il en reçoit laissent à désirer. Ces insuffisances expliquent peut-être pourquoi le Bureau n'a pas de plan de travail, et pourquoi aussi certains de ses fonctionnaires ne savent pas au juste ce qui est attendu d'eux ni de l'unité où ils travaillent. Elles tiennent en partie aux difficultés inévitables dans les premiers temps de l'existence de toute structure nouvelle, mais elles dénotent aussi des carences de gestion auxquelles il est grand temps de remédier[14]. Ces insuffisances tiennent enfin à ce que le rôle du Bureau, structure radicalement nouvelle, n'a pas encore été clairement défini.

21. Parmi les tâches principales sur lesquelles il est recommandé au Bureau de concentrer son attention au cours des trois à cinq prochaines années, la toute première doit consister à définir clairement les compétences essentielles dont il doit disposer, au minimum, pour fonctionner convenablement en tant que structure à vocation sous-régionale. Actuellement, la dotation en personnel du Bureau lui permet d'exercer ses bons offices et lui confère des moyens limités d'analyse politique grâce auxquels il peut s'occuper de certaines questions touchant l'égalité des sexes et les droits de l'homme; pour les affaires humanitaires, il doit s'en remettre à une unité qui, malheureusement, lui est rattachée, mais reste distincte de lui. Il dispose aussi de spécialistes des questions militaires et des questions de sécurité. Cet assortiment de compétences constitue peut-être un point de départ acceptable et, a priori, il n'est pas exclu qu'il se révèle être ce qui convient le mieux à une structure novatrice telle que le BNUAO; il faudra cependant procéder à une analyse rigoureuse pour s'en assurer et déterminer si un tel mixte de compétences peut constituer la base d'une équipe cohérente et efficiente.

22. Les fonctionnaires du Bureau semblent tellement absorbés par les multiples tâches difficiles qui leur sont confiées qu'il est difficile de leur demander en plus de réfléchir à ces questions. Cependant, ils devraient pouvoir, compte tenu de leur expérience, définir les compétences essentielles[15] dont le BNUAO a besoin pour atteindre sa masse critique, en plus de celles qui lui sont indispensables pour exercer ses bons offices et jouer son rôle de Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général. Ils devraient être invités à s'atteler rapidement à ce travail de réflexion, en concertation avec les autres parties intéressées, pour le mener à bien avant présentation au Conseil de sécurité d'un rapport établi dans la perspective de la prorogation du mandat du Bureau.

---

[14] La gestion du Bureau a été confiée jusqu'en avril 2006 à un directeur détaché et rémunéré par le PNUD. Un poste a par la suite été inscrit au budget du BNUAO, mais il n'a pas encore été pourvu.

[15] Les compétences dont le Bureau dispose actuellement relèvent de quatre domaines : analyse politique, affaires humanitaires, droits de l'homme/égalité des sexes et questions militaires et de sécurité.

23. Le BNUAO devra ensuite se doter d'un plan de travail, conçu comme un outil de gestion souple, et l'appliquer. Interrogés sur ce point, les fonctionnaires du Bureau ont indiqué qu'ils avaient chacun un plan de travail individuel, ce qui est effectivement le cas, et que les dispositions du budget du BNUAO définissaient le cadre général de leurs activités[16]. Le budget prévoit certes des objectifs et des indicateurs de succès, mais il ne porte que sur une année et ne situe pas les activités visant la prévention des conflits et la consolidation de paix en Afrique de l'Ouest dans une perspective à long terme, ni même à moyen terme. Pour définir une telle perspective, il faudrait prendre une vue d'ensemble des différentes composantes de l'activité du Bureau et assigner à chacune des indicateurs de succès, sinon mesurables, du moins déchiffrables par des observateurs avertis. Les progrès révélés par l'évolution de ces indicateurs guideraient l'établissement des plans de travail journaliers, hebdomadaires et mensuels des fonctionnaires et des différentes unités du Bureau.

24. Le budget du Bureau, conformément aux recommandations formulées par le BSCI à l'issue de l'évaluation de diverses missions de maintien de la paix, prévoit un plan de repli. Dans le cas des missions politiques spéciales et des missions de maintien de la paix, qui fonctionnent à l'échelle d'un pays, il y a effectivement lieu de prévoir un plan de repli. En revanche, dans le cas du BNUAO, il peut sembler prématuré d'insister sur l'importance d'un tel plan, étant donné que le Bureau, de par sa vocation sous-régionale, est censé établir ses plans et fonctionner en prenant en considération les conséquences à long terme de son action, envisagées dans une perspective géopolitique plus large.

25. Il serait possible de porter remède à nombre des handicaps et lacunes dont souffre la gestion du Bureau du fait qu'il n'a pas de plan de travail si le poste de directeur adjoint était pourvu. Ce poste a été occupé jusqu'à avril 2006 par un haut fonctionnaire détaché et rémunéré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le PNUD n'ayant plus les moyens de financer cette solution, il a été décidé d'inscrire un poste de directeur adjoint au budget du Bureau, mais ce poste est toujours vacant. Selon des informations officieuses, un candidat qualifié a bien été trouvé au Secrétariat, mais sa réaffectation se fait attendre, apparemment parce que l'intéressé perdrait, en rejoignant l'équipe du Bureau, certains des avantages que lui confère le contrat en vertu duquel il a été engagé au Siège. Il semble en effet que les fonctionnaires engagés par le BNUAO le soient en vertu d'un contrat qui ne vaut que pour celui-ci, ce qui les empêche par la suite de briguer d'autres postes du Secrétariat pour lesquels ils sont qualifiés.

26. Si telle est effectivement la raison pour laquelle le poste reste vacant, elle illustre le triangle de la bureaucratie sur les exigences de l'action. Pour satisfaire à ces exigences, il faut en premier lieu doter le Bureau d'un responsable de la gestion expérimenté et énergique, qui puisse veiller à ce que les diverses unités fonctionnent dans l'harmonie et en synergie, et décharger le Représentant spécial du Secrétaire général de la gestion des affaires courantes; le Représentant spécial pourrait ainsi se consacrer davantage à l'exercice de ses bons offices et de ses talents de diplomate,

---

[16] Ils ont aussi fait valoir que l'un des avantages de la structure du BNUAO est que ses fonctionnaires, tout en ayant chacun des domaines de responsabilité bien précis, travaillent en équipes et sont quotidiennement amenés à se concerter. Ils peuvent ainsi, en continu, suivre l'évolution des situations et réévaluer la stratégie du Bureau dans la perspective à long terme de la paix et de la sécurité dans la sous-région.

très demandés jusqu'à présent et qui continueront sans doute de l'être. Il faut en second lieu faire en sorte que le Bureau puisse disposer d'un cadre de fonctionnaires expérimentés, à qui soient offertes des perspectives de carrière normales, c'est-à-dire la possibilité d'obtenir leur réaffectation à des départements du Secrétariat ou à des missions de l'ONU, lesquels pourraient ainsi bénéficier de leur très utile expérience. Par ailleurs, l'affectation au BNUAO d'un certain nombre de fonctionnaires du Département des affaires politiques serait un bon moyen de leur faire acquérir une expérience de terrain.

27. Sur le point de savoir s'il y a lieu de confier au Bureau des activités ou des types d'intervention supplémentaires, la réponse est qu'il est sans doute prématuré de vouloir étoffer le mandat du Bureau ou le réinterpréter. Par exemple, les études réalisées par le BNUAO procèdent d'une démarche novatrice associant travaux d'analyse et activités mobilisatrices. Ces études ont été communiquées à de nombreux organismes et entités, au niveau des pays et à l'échelle sous-régionale; il en est tenu compte pour l'établissement de l'ordre du jour des réunions consacrées à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix. Ainsi, c'est à la suite de l'étude réalisée par le Bureau que le chômage des jeunes commence à être considéré sérieusement comme un facteur aggravant les risques de conflit.

Résultats obtenus et choix dont ils procèdent

28. Voici quelques-uns des résultats positifs obtenus au niveau des pays, ou à l'échelle régionale ou mondiale, auxquels le BNUAO a apporté sa contribution :

a) Le Bureau a su exercer efficacement ses bons offices, comme en témoignent de nombreux observateurs bien informés, tant à l'intérieur qu'en dehors du système des Nations Unies;

b) Le Bureau a favorisé l'harmonisation de l'action des missions politiques spéciales et missions de maintien de la paix déployées dans la sous-région, en organisant des concertations entre représentants spéciaux du Secrétaire général et entre conseillers militaires;

c) Le Bureau a réalisé des études sur le chômage des jeunes, les risques inhérents à la prolifération des armes légères, les problèmes transfrontières et les problèmes de développement et de sécurité qui y en résultent dans les régions frontalières, et l'alternance pacifique du pouvoir dans un cadre constitutionnel;

d) Les travaux de la Commission mixte Cameroun-Niger sont considérés comme ayant sensiblement favorisé le règlement du différend frontalier opposant les deux pays.

29. Parmi les facteurs à l'origine de ces succès figurent les choix judicieux qui ont présidé à l'exercice par le Bureau de ses bons offices, choix auxquels le Cabinet du Secrétaire général a été étroitement associé, et la qualité de ces bons offices, largement appréciée. Il faut signaler aussi que le personnel du Bureau semble faire preuve d'un grand dévouement et avoir une haute idée de ses devoirs au service de l'Organisation, de sorte qu'il manifeste un zèle remarquable, qui atténue, sans toutefois les effacer complètement, les conséquences des lacunes de gestion mentionnées plus haut. De plus, l'effectif du Bureau étant modeste, il est relativement facile à tous ses fonctionnaires de se tenir au fait des exigences du moment et d'adapter leur travail en conséquence.

30. Le Bureau a par ailleurs favorisé la coordination de l'action des organismes des Nations Unies en animant avec doigté des réunions régulières des responsables des missions politiques spéciales et des missions de maintien de la paix déployées dans la sous-région, consacrées à l'examen de questions débordant les frontières des différents pays et de problèmes communs rencontrés dans la gestion des missions, y compris celle de leur composante militaire.

31. Le BNUAO a publié officiellement son étude sur l'alternance pacifique du pouvoir[17]. La question sur laquelle cette étude appelle l'attention rejoint celles abordées lors du séminaire de haut niveau organisé conjointement les 30 et 31 octobre 2006 à Accra par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et le BNUAO. Il semble y avoir là un domaine où le Bureau pourrait mettre à profit les travaux déjà réalisés pour développer le rôle que des hommes d'État respectés sont susceptibles de jouer en marge ou dans le cadre des bons offices exercés par le Représentant spécial du Secrétaire général.

32. Le Bureau fait valoir que dans les limites de son mandat, il a resserré ses liens avec les organismes des Nations Unies et leurs partenaires afin de les inciter à aborder les questions dans une optique sous-régionale et de favoriser la coordination et les échanges d'informations; dans cet esprit, les responsables du BNUAO rencontrent régulièrement : a) les représentants spéciaux du Secrétaire général; b) les commandants des forces de maintien de la paix présentes dans la sous-région; c) les membres du Groupe de travail régional sur la coopération entre les missions; d) les responsables des composantes droits de l'homme des missions des Nations Unies; e) des représentants des organismes des Nations Unies présents à Dakar (UNICEF, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Programme alimentaire mondial, etc.). Ces rencontres sont consacrées à l'examen de questions d'importance sous-régionale. De plus, le Bureau, selon les besoins, exerce ses bons offices au niveau des pays ou y envoie des chargés de mission, et communique au Siège des informations fiables et de première main sur l'évolution de la situation politique et sécuritaire dans la sous-région.

33. Les relations d'étroite collaboration que le Bureau entretient avec la Commission mixte Cameroun-Nigéria, avec laquelle il partage ses locaux, méritent de figurer en bonne place dans le bilan de son expérience. Les succès du Bureau sont sans doute dus, pour une part, à cette collaboration et cette cohabitation. Il est fort possible que cette coopération étroite ait produit une heureuse synergie, en rapprochant une mission politique spéciale chargée de prévenir un conflit, qui s'occupe de problèmes immédiats, et une entité parallèle qui a elle aussi vocation à prévenir les conflits, mais dans une perspective à beaucoup plus long terme, par des analyses d'expérience et un effort de réflexion. La Commission mixte est considérée comme ayant apporté une contribution importante au règlement du différend opposant les deux pays, notamment pour ce qui concerne la péninsule de Bakassi. Le champ de la présente étude se limite certes au BNUAO, mais il vaut la peine de signaler que les relations de travail étroites que ses fonctionnaires ont entretenues avec le personnel de la Commission mixte ont eu un effet positif pour lui comme pour elle. Cette interaction mérite d'être examinée plus avant, en vue de déterminer

---

[17] « Après le Palais présidentiel : l'alternance pacifique au pouvoir en Afrique de l'Ouest », Étude thématique du BNUAO, mars 2006.

s'il est possible d'en tirer des enseignements utiles pour le fonctionnement de structures analogues au BNUAO[18].

34. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) dispose à Dakar d'un bureau qui, bien qu'associé au BNUAO, en reste distinct. Au départ, les deux bureaux partageaient les mêmes locaux, mais l'expansion de l'antenne du BCAH a nécessité sa réinstallation ailleurs. Le Directeur régional pour les affaires humanitaires continue de jouer le rôle de conseiller en la matière auprès du Représentant spécial du Secrétaire général. Le BNUAO et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires affirment tous deux que la réinstallation de ce dernier dans des locaux distincts n'a nui ni à leur collaboration ni à leur efficacité. Toutefois, ni l'un ni l'autre n'a jusqu'à présent été à même de fournir des exemples probants à l'appui de cette affirmation. L'équipe chargée de l'étude n'est donc pas convaincue que l'existence de structures distinctes soit la formule la plus économique.

35. L'expérience montre que toute structure nouvellement créée au sein du système des Nations Unies tend, une fois qu'elle a atteint sa masse critique, à acquérir une certaine autonomie. En l'espèce, il s'agit de savoir si, à supposer que les moyens budgétaires le permettent, la création de bureaux distincts chargés respectivement des questions touchant la parité des sexes, des questions relatives aux droits de l'homme, de la question des enfants touchés par la guerre et des problèmes environnementaux envisagés comme facteurs de conflit serait de nature à rendre l'action des Nations Unies à l'échelle sous-régionale plus efficace et efficiente. L'équipe chargée de l'étude a des doutes à cet égard, étayés par les propos d'un ancien responsable du BNUAO[19] qui, lors du séminaire organisé à Accra[20], a fortement insisté sur le fait qu'en recommandant la création du Bureau, le Secrétaire général avait voulu avant tout faire en sorte que les organismes des Nations Unies puissent mener ensemble une action cohérente pour résoudre les problèmes complexes de la sous-région, objectif qui n'a pas encore été atteint.

36. Il importe que le Département des affaires politiques, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le BNUAO s'entendent sur ce point et adoptent une démarche commune. Les analyses et les conclusions figurant dans le rapport établi récemment par le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies, bien qu'elles portent sur la coordination des opérations au niveau des pays, valent aussi, à certains égard, pour les interventions sous-régionales.

---

[18] À la suite d'un arrêt de la Cour internationale de Justice, le Secrétaire général a invité les deux parties à constituer une commission mixte, présidée et administrée par l'ONU et chargée de veiller à l'application de l'arrêt (qui prévoit le retrait des troupes des deux pays) et de favoriser l'adoption de mesures propres à renforcer la confiance entre les deux parties. La création de la Commission mixte a été saluée par certains comme marquant l'avènement d'une formule nouvelle, efficace et peu coûteuse, de règlement des différends. La formule dont procède la Commission n'a pas encore été reprise ailleurs, mais elle s'est avérée novatrice non seulement dans son principe, mais aussi dans sa mise en œuvre, puisqu'elle fait appel à des moniteurs civils, beaucoup moins coûteux que les observateurs militaires, pour vérifier le retrait des troupes. C'est là une innovation importante, qui mériterait sans doute d'être imitée ailleurs.

[19] Actuellement Premier Ministre de la Guinée.

[20] Voir l'encadré intitulé « Réunions ».

37. Parmi les question dont le Bureau ne s'est jusqu'à présent guère occupé figurent : a) celle des enfants touchés par la guerre, qui pourtant figurait dans le premier rapport adressé au Conseil de sécurité[21] et b) les problèmes environnementaux et les questions touchant la gestion des ressources, envisagés sous l'angle de la prévention des conflits. Il est vrai que le Bureau ne dispose pas de personnel spécialisé dans ces deux domaines, et que les autres questions dont il s'occupe lui imposent déjà une charge de travail plus que suffisante. Néanmoins, étant donné que le BNUAO n'a pas procédé à l'effort de réflexion préconisé plus haut au paragraphe 22 pour déterminer quelles doivent être ses compétences essentielles, il est permis de se demander si ces deux domaines ne sont pas des aspects de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix tout aussi importants que ceux dans lesquels il a choisi d'agir.

38. L'observation qui précède n'est nullement une critique des choix opérés par les responsables du Bureau; ces choix sont valables et tout à fait conformes à son mandat. De plus, il est utile, voire indispensable, qu'une entité qui procède d'une formule novatrice puisse faire preuve d'un opportunisme éclairé dans le choix des problèmes auxquels elle s'attaque. Cependant, le simple fait que la question puisse être posée milite en faveur d'une réflexion collective des acteurs présents dans la sous-région sur les grandes priorités de l'Afrique de l'Ouest et sur leur évolution. Ce fait indique aussi que le BNUAO, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix auraient dû s'attacher plus sérieusement à dresser le bilan de l'expérience du Bureau. Ce reproche doit certes être tempéré eu égard au manque de personnel dont souffre le BNUAO, mais celui-ci et les deux département devraient néanmoins en tenir compte pour l'avenir.

Impact au niveau régional

39. Au sujet de l'impact sous-régional du BNUAO, il convient de se demander si l'appui du Bureau atteint effectivement ses interlocuteurs nationaux et régionaux (intergouvernementaux, gouvernementaux et non gouvernementaux) et si ses structures et procédures actuelles répondent bien aux besoins. Ses principaux interlocuteurs régionaux sont la CEDEAO, l'Union du fleuve Mano (UFM) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

40. Le BNUAO et la CEDEAO collaborent déjà. Un autre acteur important dans ce partenariat est l'Union européenne qui s'est déclarée enthousiasmée par le renforcement du rôle de la CEDEAO dans le maintien de la paix au niveau régional et par l'appui du BNUAO à cet effet. La troïka UE/CEDEAO/BNUAO se réunit régulièrement au niveau ministériel. Le Bureau a participé à une mission conjointe UE/ONU chargée d'évaluer les capacités et les besoins de la CEDEAO dans le domaine de la consolidation de la paix et de la prévention des conflits, suite à la mission dépêchée par le Conseil de sécurité en Afrique de l'Ouest en juillet 2003, qui avait recommandé à la communauté internationale de concrétiser l'appel lancé à

---

[21] Il convient cependant de noter que la question de la traite des enfants était à l'ordre du jour de la réunion de Sikasso (sur les problèmes communs qui se posent dans les régions frontalières), organisée conjointement en 2005 par le BNUAO, le Club du Sahel et la CEDEAO. Il est à noter aussi qu'au cours des quatre dernières années, les représentants du BNUAO ont soulevé cette question lors de nombreuses réunions organisées par l'UNICEF pour la sous-région de l'Afrique de l'Ouest.

plusieurs reprises pour augmenter l'appui international au rôle de la CEDEAO, et au BNUAO d'entreprendre une étude globale des moyens permettant à la communauté internationale d'accroître sa coopération avec la CEDEAO et d'aider celle-ci à renforcer sa capacité.

41. Le fait est encourageant étant donné le manque de clarté qui existait dès le départ au sujet des rôles respectifs du Département des affaires politiques à New York, de la CEDEAO et du BNUAO. Cette zone d'ombre avait été remarquée par le Département des affaires politiques, la CEDEAO et les observateurs qualifiés des bureaux extérieurs des Nations Unies. Apparemment, le problème était de savoir qui devait faire rapport au Secrétaire général sur l'évolution politique de la région et comment les coordonnateurs résidents devaient communiquer avec le Secrétariat de l'ONU et en obtenir un appui politique et des orientations. Cette incertitude semble avoir été levée et les coordonnateurs résidents dans la sous-région ont indiqué qu'ils agissaient en concertation avec le BNUAO tout en se félicitant que les rôles respectifs du Département des affaires politiques et du Bureau commencent à être plus nettement définis.

42. La collaboration rapidement croissante entre la CEDEAO, le BNUAO et l'Union européenne est née des efforts du Bureau visant à se positionner comme une ressource politique viable pour ses interlocuteurs. Encore faut-il qu'il soit doté d'une capacité suffisante pour jouer son rôle dans ce partenariat ou qu'il dispose de certains appuis dans le système des Nations Unies afin d'aider à l'exécution des programmes CEDEAO/UE. À cet égard, il faudrait peut-être donner activement suite à l'observation faite, dans le cadre de la mission d'évaluation UE/ONU, que le BNUAO envisageait de détacher un fonctionnaire à Abuja pour assurer la liaison avec le secrétariat de la CEDEAO.

43. Il semble que le renforcement de la capacité de la CEDEAO ait besoin d'un appui soutenu. S'il existe d'amples ressources provenant des États intéressés et de la communauté internationale, notamment l'Union européenne, certains programmes ont encore du chemin à parcourir avant d'être pleinement exécutés et de pouvoir créer des capacités durables. La méthode utilisée par le PNUD pour gérer le partage des coûts des programmes réalisés en Amérique latine peut d'une certaine manière s'appliquer à la collaboration entre la CEDEAO et le BNUAO. La participation directe du Bureau serait probablement freinée par les procédures financières et administratives actuellement rigides du Secrétariat de l'ONU à l'égard des programmes sur le terrain et des activités relevant des fonds d'affectation spéciale. Par conséquent, le BNUAO doit établir des alliances au sein du système des Nations Unies, si possible avec le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et le PNUD lui-même, de façon que ces entités puissent l'aider à mettre en œuvre les contributions extérieures pour le renforcement de la capacité de la CEDEAO et l'exécution de ses programmes.

44. Les rapports du BNUAO avec l'UFM et l'UEMOA étaient plus flous aux yeux de l'équipe chargée de l'étude, bien que le Bureau ait aidé à financer et à organiser à Conakry, en novembre 2006, une grande réunion sous-régionale sur la paix, la sécurité et les mesures de confiance dans le bassin du fleuve Mano, aux côtés de l'UFM, du Département des affaires politiques et du Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD. D'une manière générale, il est difficile de définir à ce stade l'impact avec les organisations sous-régionales, à l'exception de la CEDEAO. Celle-ci semble être toutefois la clef de voûte de l'ensemble, et il faut par

conséquent se féliciter que le Bureau ait décidé de concentrer son attention sur cette entité.

45. Il est encore trop tôt pour dire si les structures et procédures actuelles sont les mieux adaptées aux besoins des partenaires et pour exploiter les enseignements tirés du soutien du BNUAO sur le plan des orientations, des conseils et des autres appuis appropriés. Il est impossible de dire, même à titre indicatif, si les structures sont optimales tant que les effectifs voulus n'auront pas été recrutés et qu'une réflexion approfondie n'aura pas été accordée aux compétences maximales requises, comme il est demandé plus haut au paragraphe 22. Le personnel actuel du Bureau est le moins mal équipé pour accomplir cette tâche malgré sa charge de travail déjà lourde.

46. Quant à l'efficacité du BNUAO pour ce qui est de prendre en compte aux niveaux national et régional les préoccupations de l'ONU, du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix, il est difficile de se prononcer, sinon pour remarquer que le Bureau semble avoir bien réussi à faire avancer les objectifs de la paix et de la sécurité en Afrique de l'Ouest, qui sont les principaux soucis de ces deux départements. Tout autre grand domaine d'intérêt aurait dû être inscrit dans le plan de travail général du Bureau; or, rien n'est prévu en dehors du mandat qui lui est confié – et dont il s'acquitte – et les évaluations à ce sujet ont donc un caractère provisoire.

Coordination interinstitutions

47. Le BNUAO a-t-il renforcé l'harmonisation des activités des diverses missions des Nations Unies et autres entités régionales et a-t-il favorisé le partage de l'information? Un simple oui peut être apporté comme réponse à cette question complexe. Le Bureau a organisé des réunions périodiques dans la sous-région à l'intention des missions politiques spéciales et de maintien de la paix afin d'examiner des questions qui transcendent les frontières et des problèmes communs de gestion de ces missions, y compris leurs composantes militaires. Huit de ces réunions ont été tenues à ce jour.

Réunions

Les travaux relatifs à l'étude ont été facilités par la participation à deux réunions importantes organisées et animées par le BNUAO avec d'autres partenaires. La première, consacrée à la « Consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest : défis régionaux, menaces transfrontalières et évolution du rôle de la communauté internationale », s'est tenue à l'Institut de Gorée au Sénégal, les 20 et 21 octobre 2006.

Les débats ont porté sur les thèmes suivants : « Réponses aux défis régionaux et aux problèmes transfrontaliers : gouvernance et sécurité », « Les sanctions et les embargos : conséquences prévues (et imprévues) aux niveaux national et régional », « Les processus nationaux de consolidation de la paix et leurs incidences régionales : la justice en période de transition » et « Perfectionnement d'une approche régionale ou création d'une autre panoplie de moyens? ».

La deuxième réunion a eu lieu à Accra les 30 et 31 octobre 2006 sur le thème de l'évolution de l'architecture de sécurité et ses perspectives; des exposés et des débats ont été consacrés aux questions suivantes : « L'évolution de l'architecture de sécurité de l'Afrique de l'Ouest »; « La médiation : le Conseil des sages »; « La collaboration ONU/CEDEAO dans le domaine du maintien et de la consolidation de la paix »; « La CEDEAO et la Commission de consolidation de la paix de l'ONU »; « Le système d'alerte précoce de la CEDEAO »; « Les élections et les transitions démocratiques »; « Le VIH/sida et la sécurité »; et le rapport du BNUAO intitulé « La vie après le Palais présidentiel : l'alternance pacifique au pouvoir en Afrique de l'Ouest ».

La première réunion a été suivie par les ambassadeurs des principaux pays et les représentants de grandes organisations non gouvernementales internationales spécialisées dans les conflits, d'organisations régionales et d'institutions financières internationales. Y ont également participé la plupart des représentants spéciaux du Secrétaire général et un coordonateur résident des Nations Unies dans la sous-région, de sorte que les débats ont bénéficié des réflexions de penseurs et de praticiens. Mention a été faite à diverses reprises de plusieurs questions à propos desquelles le BNUAO s'était mobilisé, dans le cadre de débats sur des problèmes aussi divers que la différence entre sanctions efficaces et sanctions inefficaces et les incidences du rôle croissant des économies émergentes dans la sous-région.

La deuxième réunion a été suivie par des fonctionnaires de la CEDEAO, des penseurs éminents de la sous-région et des représentants du secteur de la sécurité et du secteur privé. Le BNUAO a judicieusement animé les débats consacrés aux problèmes urgents de sécurité de la sous-région et aux aspects pratiques du transfert de pouvoir démocratique, et a présenté son document sur « la vie après le Palais présidentiel ».

Ces deux réunions ont conforté l'opinion selon laquelle le BNUAO exerce une influence sur les plans de travail et les activités concrètes des principaux acteurs de la région et de l'extérieur.

48. La plupart des participants des Nations Unies interrogés au sujet du BNUAO ont répondu qu'ils appréciaient l'échange d'informations dans un cadre informel et la possibilité de discuter de problèmes et d'échanger des points de vue à titre non officiel. La plupart se sont également félicités des possibilités supplémentaires que pouvait leur offrir un mécanisme de bons offices des Nations Unies géographiquement proche mais non résident. Ce mécanisme devrait aussi, en principe, être mis à la disposition d'entités de la région n'appartenant pas à l'ONU, mais il n'était pas certain que ces entités soient dès maintenant disposées à y faire appel, malgré son opportunité et son utilité pour la sous-région.

49. La coordination est d'une manière générale difficile, voire impossible, pour ceux qui n'ont aucun pouvoir hiérarchique sur ceux qu'ils doivent coordonner, ni aucun avantage ou ressource à leur offrir, de sorte que le concept s'est récemment transformé en harmonisation, tâche beaucoup plus subtile et exigeante dont les effets sont plus difficiles à discerner.

50. L'impulsion éclairée du BNUAO semble avoir exercé un effet d'harmonisation au sein du système des Nations Unies et à l'extérieur, en offrant un lieu de réflexion et de rencontre. Formellement, cette harmonisation n'a pas dépassé le système des Nations Unies, mais rien n'indique que les autres partenaires extérieurs des gouvernements de la région, tels que l'Union européenne, les institutions financières internationales ou les grandes organisations non gouvernementales internationales spécialisées dans les conflits, soient dès maintenant disposés à ce que leur action soit harmonisée. Toutefois, ces entités participent à diverses réunions ou activités dans lesquelles le BNUAO joue un rôle et il semble donc possible de les influencer par une action judicieuse de mobilisation.

51. La tactique du BNUAO consistant à organiser ou à cofinancer des réunions périodiques intéressant ces acteurs est un moyen efficace de promouvoir l'examen de certaines questions et d'encourager ainsi l'harmonisation. Le Bureau a fait appel au concours d'autres groupes influents, tels que le Club du Sahel du Comité de l'aide au développement de l'OCDE, pour qu'une attention générale soit accordée au chômage des jeunes dans la région de même qu'aux problèmes des zones frontalières, entre autres. Le Groupe de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies a examiné dans un rapport récent les obstacles à une coordination et une planification plus efficaces entre les institutions. Dans son domaine, le BNUAO paraît accomplir un travail utile avec beaucoup de doigté.

Questions intersectorielles, y compris le principe de l'égalité des sexes et les droits de l'homme

52. Il est demandé, dans le mandat de la présente étude, si le BNUAO a pu incorporer le principe de l'égalité des sexes dans ses diverses lignes de services. On répondra qu'il est difficile de dire si cette question s'applique effectivement au domaine d'activité du Bureau, en particulier du fait que ses lignes de services n'ont pas encore été définies[22]. Le Bureau dispose néanmoins de moyens dans ce secteur et a collaboré activement avec des associations féminines régionales dans le domaine de la paix, en particulier avec le Réseau des femmes du fleuve Mano pour la paix (REFMAP). Il n'en reste pas moins nécessaire de déterminer avec précision le rôle et les compétences de base du Bureau avant de pouvoir évaluer sérieusement les résultats obtenus au sujet de l'application du principe de la parité. Il serait utile ici de prendre en compte les recommandations relatives à l'égalité des sexes formulées par le Groupe de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement[23].

---

[22] Voir plus haut les paragraphes 21 et 22.
[23] Voir A/61/583, par. 49 et encadré 2.

53. En ce qui concerne les droits de l'homme, l'équipe responsable de l'étude a appris que, dans le cadre de son mandat relatif à l'harmonisation, le BNUAO s'était réuni régulièrement avec les chefs des composantes droits de l'homme des missions des Nations Unies. Le personnel compétent fait également périodiquement rapport sur l'évolution de la situation dans la région aux représentants spéciaux du Secrétaire général et, par leur intermédiaire, au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Les documents de synthèse du Bureau, notamment ceux qui portent sur le chômage des jeunes et sur les problèmes frontaliers, font tous référence aux questions concernant l'égalité des sexes et les droits de l'homme. Dans le domaine des zones frontalières, une étude intéressante a été faite du point de vue des droits de l'homme sur les difficultés qu'éprouvaient les résidents à obtenir des cartes d'identité facilitant le franchissement légal des frontières. L'attention a été aussi vivement appelée sur les questions de trafic d'êtres humains, en particulier au sujet des enfants.

54. Toutefois, il reste sans doute beaucoup de travail à faire pour traduire concrètement ces motifs de préoccupation dans une structure sous-régionale de prévention des conflits et de consolidation de la paix et pour montrer comment l'analyse mobilisatrice concernant le chômage des jeunes, la réforme du secteur de la sécurité et les problèmes frontaliers peut être utilement élargie afin d'inclure l'examen par les communautés intéressées de mesures tangibles visant à protéger les droits de l'homme de ces communautés et à renforcer les chances et la sécurité des femmes qui en font partie. Il est possible qu'un ou deux éléments de cette analyse, comme dans le cas du chômage des jeunes, contribuent à transformer ces préoccupations fondamentales en mesures susceptibles d'être prises par les gouvernements et les institutions dans leurs programmes pertinents.

55. Les problèmes militaires et de sécurité n'ont pas été évoqués dans le mandat de l'étude mais ils constituent une question intersectorielle importante. L'équipe responsable s'est efforcée d'obtenir les vues du personnel militaire du BNUAO mais des suggestions concrètes n'ont pas été faites, de sorte que les observations qui suivent sont provisoires et n'ont pas l'aval des professionnels. Les problèmes militaires et sécuritaires paraissent transcender les frontières et être communs à de nombreux pays de la sous-région; il semblerait par conséquent utile que le BNUAO dispose de compétences de base permettant de comprendre ces problèmes et de donner des avis à leur sujet. La question est de savoir comment les relier à la prévention des conflits, de même qu'au domaine politique, aux droits de l'homme et à l'action humanitaire, et comment les associer de manière productive aux activités parallèles d'organismes tels que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Tout cela doit être étudié de très près, comme on l'a demandé plus haut.

Utilisation des ressources humaines et financières et viabilité financière future

56. Les tendances concernant le personnel ont été le plus souvent caractérisées, au cours des années passées, par les carences et les incertitudes. L'équipe a déjà mentionné qu'il était souhaitable d'avoir du personnel qualifié du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et du HCDH, qu'il était important que le personnel occupe les mêmes locaux que le BNUAO et qu'il ne faudrait pas créer de structures séparées, comme cela a été le cas du Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

57. Il ne s'agit toutefois pas de s'interroger sur l'efficacité des dispositions prises, d'une part, avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le HCDH pour que le personnel s'occupe de l'action humanitaire et des droits de l'homme, et d'autre part, avec le PNUD pour le poste de directeur du BNUAO. La question est bien plutôt de savoir si le profil des compétences et la composition actuelle du personnel répondent aux besoins actuels et prévus. À cet égard, les besoins évolutifs de la sous-région ont la priorité et il s'agit dès lors de savoir comment doter au mieux un mécanisme sous-régional de prévention des conflits et de consolidation de la paix et comment les différents éléments du système des Nations Unies – en l'occurrence le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le HCDH et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, voire le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD – peuvent apporter les compétences nécessaires pour cette nouvelle initiative.

58. Il semble que les donateurs soient disposés à fournir au titre de fonds d'affectation spéciale des ressources extrabudgétaires pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix. Un certain nombre d'initiatives ont été ainsi rendues possibles, notamment la réunion de Conakry en novembre sur le maintien de la paix dans le bassin du fleuve Mano, qui a été financée dans le cadre du fonds d'affectation spéciale du Département des affaires politiques pour l'action préventive. Toutefois, la mise en œuvre de fonds de ce genre est difficile et demande un personnel nombreux en raison de la lourdeur des procédures financières et administratives de l'ONU. Le BNUAO souffre d'un manque considérable de cadres et il pourrait être opportun, dans ces conditions, de trouver des appuis au sein des organismes des Nations Unies, tels que l'UNOPS, qui puissent s'occuper d'administrer les fonds d'affectation spéciale pour les activités organisées ou cofinancées par le BNUAO.

Questions diverses

59. La question des liaisons aériennes a été posée. L'équipe responsable de l'étude croit comprendre que le dernier budget a prévu des fonds à cet effet, mais que le Comité pour les questions administratives et budgétaires tenait à connaître son opinion. La situation des transports n'est pas optimale dans la sous-région et les normes de sécurité ne sont pas toujours des plus élevées. L'informatisation rend de moins en moins nécessaire la présence physique du personnel pour bien des activités courantes de l'ONU. Néanmoins, une touche personnelle s'impose parfois, notamment en matière diplomatique. La question semblerait donc être de savoir si des missions de bons offices peuvent être efficaces sans qu'il soit possible d'accéder facilement à des moyens de transport plus ou moins particuliers. Les guerres, les mutineries et les rébellions coûtent beaucoup d'argent et l'Afrique de l'Ouest n'en est pas à l'abri; il est donc sans doute prudent de voir large en examinant cet aspect des opérations actuelles et des besoins futurs du BNUAO.

Quelques leçons à tirer

60. Le BNUAO constitue une expérience intéressante et novatrice. En tant que structure nouvelle chargée par le Conseil de sécurité[24] de répondre aux problèmes sous-régionaux de la paix et de la sécurité en Afrique de l'Ouest, il vient compléter, au moins potentiellement, les moyens dont la communauté internationale peut disposer pour enrayer les conflits et promouvoir la paix. Il offre un nouveau cadre propice à l'intervention constructive de l'ONU en Afrique de l'Ouest. Situé dans la sous-région, il est physiquement proche des équipes de pays des Nations Unies et des missions politiques spéciales et de maintien de la paix, tout en étant moins limité dans son action. Cette structure expérimentale devrait être financée et gérée de manière appropriée et devrait faire l'objet d'un processus judicieux de suivi et d'essai pour voir si elle donne de bons résultats au cours d'une période prolongée. Tel n'a pas été le cas jusqu'ici[25] et il faut que cette situation change à l'avenir.

61. Lorsque l'ONU émet une idée intéressante afin d'être plus efficace pour promouvoir la paix et enrayer les conflits, elle devrait y donner suite sans réserve et refuser que son initiative se heurte à des tracasseries administratives au sujet de qui doit faire rapport en premier au Secrétaire général sur l'évolution de la situation politique dans la sous-région.

62. Nombre des qualités d'un administrateur de premier ordre à l'ONU peuvent être acquises sur le tas (et peut-être uniquement de cette manière). Il y a un apprentissage (de haut niveau) à suivre dans le domaine de la consolidation de la paix et de la prévention des conflits. Les occasions d'acquérir de la pratique telles qu'en offre le BNUAO ne sont pas évidentes pour le personnel qui travaille uniquement au Siège de l'ONU. Ceux qui contribuent à une expérience novatrice telle que le BNUAO doivent être conscients de leurs responsabilités particulières pour ce qui est de sauvegarder et de diffuser avec soin leur savoir. Il est tout aussi important que leurs collègues du Département des affaires politiques, qui n'ont pas l'avantage d'être en première ligne sur le théâtre des opérations multilatérales de consolidation de la paix, soient quant à eux conscients de leurs propres responsabilités pour ce qui est d'apprendre auprès de mécanismes tels que le BNUAO et d'en mettre à profit l'expérience.

63. La multiplication des échanges et des rotations de personnel entre le Siège et les bureaux extérieurs offrirait des avantages considérables aussi bien aux titulaires des postes qu'à l'Organisation. La mobilité professionnelle est une condition *sine qua non* pour la promotion du personnel des fonds et des programmes des Nations Unies et un moyen éprouvé et économique de fournir aux fonctionnaires les compétences dont a besoin le Secrétariat. Cette mobilité renforcerait la capacité des fonctionnaires, en particulier au Département des affaires politiques, de servir dans des missions et des structures telles que la Commission mixte Cameroun-Nigéria et le BNUAO, et inversement.

64. Les activités du BNUAO semblent avoir souffert des limites de la mobilité professionnelle et des choix contractuels offerts au personnel. Pour que le Département des affaires politiques et le Secrétariat puissent renforcer l'efficacité

---

[24] Voir S/2005/16.

[25] L'examen à mi-parcours initial, réalisé en 2003 sur le plan interne, portait essentiellement sur des questions d'appui administratif (voir S/2004/797).

de leur capacité de prévention des conflits et de consolidation de la paix, ces contraintes doivent être éliminées et le personnel travaillant pour le BNUAO doit bénéficier de contrats qui lui offrent les mêmes possibilités dont disposent les fonctionnaires de l'ONU.

65. Le succès du BNUAO vient peut-être en partie de son intégration à la Commission mixte Cameroun-Nigéria, du fait que les tâches immédiates de la diplomatie préventive ont été associées à l'établissement, dans les mêmes locaux, d'une structure parallèle de réflexion et d'analyse concernant l'expérience en matière de prévention des conflits. Il convient d'étudier plus avant cette leçon afin de voir si elle peut servir de guide pour les initiatives futures de ce genre.

Quelques conclusions et recommandations

	Acteurs suggérés
Résultats obtenus et progrès accomplis	
1. Le BNUAO est une formule expérimentale qui peut constituer un complément important aux moyens dont dispose l'ONU pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix. Il existe actuellement un écart entre la capacité de l'ONU de faire face aux menaces contre la paix au niveau des pays et sa même capacité à l'échelle mondiale. Un mécanisme sous-régional tel que le BNUAO peut contribuer à combler cet écart.	
2. Les résultats ont été plus que satisfaisants eu égard à l'existence relativement courte d'un bureau auquel a été confié un rôle novateur. Il reste encore à mesurer l'impact de cette structure sur le plan des processus de prévention des conflits et de consolidation de la paix mis en œuvre par le BNUAO.	Bureau des services de contrôle interne
Atouts et contraintes	
3. Tout porte à croire que le Bureau joue avec succès son rôle en matière de bons offices et est très apprécié des principaux intéressés, aussi bien dans la sous-région qu'à l'extérieur.	
4. Le BNUAO n'a pas encore de plan de travail général et il conviendrait d'en formuler un sans tarder. Il ne dispose pas de directeur adjoint pour l'administrer et il faudrait pourvoir ce poste dans les meilleurs délais. Ses activités semblent avoir été entravées en raison des choix contractuels limités dont dispose son personnel.	BNUAO, Département des affaires politiques, Département des opérations de maintien de la paix/Service de la gestion du personnel, Bureau de la gestion des ressources humaines

	Acteurs suggérés
Bonnes pratiques et leçons tirées	
5. Les études du BNUAO sont novatrices et semblent trouver un écho dans la sous-région en tant qu'analyses mobilisatrices. Il faudrait procéder à des expériences conscientes en faisant appel à des analyses de ce genre pour essayer d'harmoniser les démarches des différents partenaires et contribuer au programme sous-régional de prévention des conflits.	
Recommandations pour les politiques et les pratiques futures	
6. En tant que structure expérimentale, le BNUAO devrait disposer des ressources et du personnel requis et devrait être soigneusement géré, contrôlé et mis à l'épreuve pour vérifier sa viabilité et son fonctionnement durant une période prolongée.	BNUAO, Département des affaires politiques, Département des opérations de maintien de la paix/Service de la gestion du personnel, BSCI
7. La nécessité du rôle du BNUAO dans le domaine des bons offices est incontestable. En revanche, il n'est pas encore évident de savoir quels sont les éléments qui lui manquent pour fonctionner de manière optimale. Par conséquent, l'équipe actuelle du Bureau devrait suggérer une masse critique minimale pour les compétences essentielles dont devrait être doté un mécanisme sous-régional de prévention des conflits et de consolidation de la paix. Le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix devraient également contribuer à ce processus. Le Conseil de sécurité voudra peut-être demander des éclaircissements à ce sujet avant de renouveler le mandat du Bureau.	BNUAO, Département des affaires politiques, Département des opérations de maintien de la paix/Service de la gestion du personnel
8. Le BNUAO voudra peut-être donner suite à ses travaux avec le Conseil des sages de la CEDEAO et renforcer le rôle des personnalités éminentes de la sous-région dans le contexte de l'appui à l'élargissement du rôle du Représentant spécial du Secrétaire général en matière de bons offices.	Département des affaires politiques, BNUAO
9. Le Département des affaires politiques et le BNUAO ont chacun besoin d'un mécanisme de retour d'expérience. Ce mécanisme n'a pas besoin d'être calqué sur celui du Département des opérations de maintien de la paix mais il doit bien	Département des affaires politiques, BNUAO

		Acteurs suggérés
	atteindre son objectif. Une réponse minimale aux besoins actuels serait de consacrer au moins 1 % des ressources du Département et du Bureau à l'évaluation de leur efficacité et de leur impact et à l'exploitation systématique des acquis de l'expérience.	
10.	La rotation du personnel entre le Siège et les bureaux extérieurs peut contribuer à renforcer la capacité de prévention des conflits et de consolidation de la paix et constitue un moyen éprouvé et économique de fournir aux fonctionnaires les compétences dont l'ONU a besoin. Ce système renforcerait la capacité du personnel du Siège, en particulier au Département des affaires politiques, de servir dans des missions ou des structures telles que la Commission mixte Cameroun-Nigéria/BNUAO, et inversement. Il aiderait probablement le Département des affaires politiques à obtenir de meilleurs résultats si les limites aux choix de contrats offerts au personnel qualifié du Bureau étaient supprimées et si ce personnel disposait de contrats lui permettant d'être affecté au même titre que les fonctionnaires de l'ONU.	Département des affaires politiques, Bureau de la gestion des ressources humaines, Service de la gestion du personnel du Département des opérations de maintien de la paix